VII kadencja

SEJM RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

KANCELARIA SEJMU
Biuro Komisji Sejmowych

PEŁNY ZAPIS PRZEBIEGU POSIEDZENIA

■ **Komisji do Spraw Kontroli Państwowej (nr 36)**

z dnia 27 września 2012 r.

Pełny zapis przebiegu posiedzenia

Komisji do Spraw Kontroli Państwowej (nr 36)

27 września 2012 r.

Komisja do Spraw Kontroli Państwowej, obradująca pod przewodnictwem posła **Mariusza Błaszczaka (PiS),** przewodniczącego Komisji, rozpatrzyła:

– informację Najwyższej Izby Kontroli o wynikach kontroli wdrażania budżetu państwa w układzie zadaniowym – ocena procesów: planowania, monitorowania i sprawozdawczości;

– informację Prezesa Najwyższej Izby Kontroli o wnioskach *de lege ferenda* **wynikających z kontroli Najwyższej Izby Kontroli z ostatnich dwóch lat.**

W posiedzeniu udział wzięli: **Marian Cichosz** i **Wojciech Misiąg** – wiceprezesi Najwyższej Izby Kontroli wraz ze współpracownikami, **Marta Postuła** dyrektor Departamentu Reformy Finansów Publicznych Ministerstwa Finansów wraz ze współpracownikami, **Beata Kalinowska** radca Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, **Robert Dziewulski** naczelnik wydziału w Departamencie Kontroli i Nadzoru w KPRM.

W posiedzeniu udział wzięli pracownicy Kancelarii Sejmu: **Tadeusz Cieśluk** i **Tadeusz Oset** – z sekretariatu Komisji w Biurze Komisji Sejmowych.

Przewodniczący poseł Mariusz Błaszczak (PiS):

Dzień dobry państwu. Otwieram posiedzenie Komisji do Spraw Kontroli Państwowej. Witam bardzo serdecznie państwa posłów, witam naszych gości: przedstawicieli Najwyższej Izby Kontroli z panem prezesem Wojciechem Misiągiem na czele wraz ze współpracownikami, przedstawicieli Ministerstwa Finansów z panią dyrektor Martą Postułą na czele.

Proszę państwa, czy są uwagi do porządku dziennego posiedzenia? Nie widzę. Porządek obrad uważam za przyjęty.

Przystępujemy do realizacji punktu pierwszego, czyli do rozpatrzenia informacji Najwyższej Izby Kontroli o wynikach kontroli wdrażania budżetu państwa w układzie zadaniowym – ocena procesów: planowania, monitorowania i sprawozdawczości.

Proszę pana prezesa Wojciecha Misiąga o przedstawienie informacji.

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli Wojciech Misiąg:

Dziękuję bardzo, panie przewodniczący, przede wszystkim chciałbym Komisji bardzo podziękować za możliwość przedstawienia tej informacji w Sejmie, jako że i problem, i naszą kontrolę uważamy za jedną z ważniejszych, które zostały w ostatnich czasach przeprowadzone. Pewną ciekawostką i jakby uzupełnieniem oceny, którą będę przedstawiał w sprawie sposobu wdrożenia budżetu zadaniowego w Polsce, jest to, że to pierwsza komisja sejmowa, która się tą sprawą zajmuje. To, niestety, jest też dla nas świadectwo tego, w jaki sposób budżet zadaniowy jest traktowany i jaką rangę mu się przyznaje.

Chciałbym też, trochę wyprzedzając dalszą wypowiedź, powiedzieć, że ocena będzie krytyczna, natomiast co jest niesłychanie ważne, to to, że Najwyższa Izba Kontroli od początku do końca kontroli, mimo jej wyników, ma głębokie przekonanie, iż wdrożenie budżetu zadaniowego jest absolutnie niezbędne, że nie da się osiągnąć radykalnych zmian w systemie zarządzania finansami publicznymi bez faktycznego wdrożenia w codziennej praktyce, w sposobie myślenia o finansach publicznych podejścia zadaniowego. Wobec tego dyskusyjna nie jest kwestia, czy robić budżet zadaniowy czy nie,

a zajmowaliśmy się i zajmujemy wyłącznie tym, jak to robić, jak to robić, by przynosiło to efekty, których się spodziewamy.

Postaram się w ciągu dość krótkiego czasu przedstawić najważniejsze rzeczy związane z tą kontrolą, która była dość rozległa, oprócz tego, że ważna, to rozległa, bo badaliśmy w jej toku prawie 50 jednostek. Jeśli po tej prezentacji będą państwo mieli bardziej szczegółowe pytania, to – jak pan przewodniczący powiedział – jest ze mną cała grupa współpracowników, wszystkich, przepraszam, nie wymienię, ale jest pan doktor Józef Górny, radca prezesa, kierujący w tej chwili Departamentem Administracji Publicznej, w którym kontrola ta była koordynowana, a obok mnie siedzi pani Małgorzata Humel-Maciewiczak, koordynator tej kontroli i z tego tytułu jest najbardziej kompetentna w szczegółowych kwestiach z kontrolą tą związanych.

Oprócz tego, że chcę przedstawić, jak powiedziałem, w bardzo zwięzły sposób najważniejsze wyniki kontroli, chciałbym też nieco uwagi poświęcić pewnemu tłu tego zagadnienia, żeby pokazać, jak to się w Polsce działo i z jakiego punktu widzenia ocenialiśmy procesy, które w związku z wdrażaniem budżetu zadaniowego zachodzą. Kontrola została rozpoczęta w 2011 roku, była ujęta w planie na ten rok i w tymże roku została rozpoczęta, a zakończono ją w roku 2012. Koordynował tę kontrolę Departament Administracji Publicznej, a poddano jej 48 jednostek. Skontrolowano Ministerstwo Finansów, wszystkie ministerstwa, wszystkie urzędy wojewódzkie i 15 różnych jednostek sektora finansów publicznych – i agencje, i fundusze, a również organy administracji podległe ministrom, różnego typu jednostki, które były zobowiązane do wykonywania pewnych czynności związanych z budżetem zadaniowym. Podkreślenia wymaga, że kontrola miała inny charakter w Ministerstwie Finansów, inny w pozostałych jednostkach, tzn. o ile w ministerstwach, urzędach wojewódzkich, agencjach była to klasyczna kontrola prawidłowości, tzn. badaliśmy, czy poszczególne instytucje rządowe wypełniają zadania związane z budżetem zadaniowym i zapisane w ustawach, a więc, czy działają legalnie i rzetelnie – przede wszystkim te dwa kryteria były stosowane – wykonując ustawowe obowiązku, o tyle w odniesieniu do Ministerstwa Finansów, które odpowiada, można powiedzieć, za całość tego procesu, jego sens i skuteczność, badaliśmy przede wszystkim, jak działa system jako całość, na ile system ten spowodował zmiany i na ile przynosi efekty w zarządzaniu środkami publicznymi. Ministerstwo Finansów również było kontrolowane pod kątem prawidłowości, a więc pytaliśmy także, jak Ministerstwo Finansów jako jeden z 17 resortów wypełnia obowiązki zapisane w ustawie.

Historia podejścia zadaniowego jest znacznie starsza niż to, o czym w tej chwili powiem, bo pierwsze próby, już takie dojrzałe próby podejścia zadaniowego to przełom lat pięćdziesiątych i sześćdziesiątych. Przypomnę jednak daty z najnowszej historii Polski. W 2007 roku w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów powstała pierwsza próba, w efekcie której miało nastąpić wdrożenie budżetu zadaniowego. Grupą kierowała pani profesor Teresa Lubińska. Również w 2007 roku jako ustaloną przez rząd datę dla tego procesu wdrożeniowego podano rok 2012. Taki był pierwszy zamysł, że w takiej perspektywie uda nam się to wdrożyć. W 2009 roku – to ważna data – ustawa o finansach publicznych została znowelizowana w taki sposób, że tworzy dzisiejsze ramy prawne do wdrożenia budżetu zadaniowego. Co tam zostało z ważnych rzeczy zapisane, o tym troszkę później powiem. W 2010 roku po raz pierwszy budżet zadaniowy w takiej formie, jaką ustawa przewidziała, został opublikowany za rok 2010. W 2011 roku – jak powiedziałem – podjęliśmy kontrolę wdrażania zasad budżetowania zadaniowego w naszych finansach publicznych.

Zgodnie z ustawą o finansach publicznych – mówię o ustawie, która obowiązywała w czasie objętym kontrolą, bo jak państwo wiedzą, zmiany w ustawie o finansach publicznych są dość częste – rząd przedstawia w każdym roku uzasadnienie ustawy budżetowej, coś, co będę nazywał budżetem zadaniowym, co nie jest nazwą dokładną, bo ustawa posługuje się pojęciem „zestawienie wydatków budżetu państwa w układzie zadaniowym”, ale w istocie rzeczy o to chodzi i proszę pozwolić, że skrótu „budżet zadaniowy” będę dalej używał. A więc w uzasadnieniu ustawy budżetowej rząd przedstawia budżet zadaniowy, rozpisane wydatki na zadania; w sprawozdaniu z wykonania budżetu przedstawia się sprawozdanie z wykonania budżetu zadaniowego, czyli sprawozdanie

o wydatkach w układzie zadaniowym. Minister finansów na potrzeby budżetowania zadaniowego stworzył klasyfikację zadań wykonywanych przez państwo, inną niż klasyfikacje stosowane do tej pory, a więc inną niż klasyfikacja działów klasyfikacji budżetowej, inną niż klasyfikacja działów administracji rządowej i inną niż standardowo w świecie stosowana w statystyce międzynarodowej klasyfikacja COFOG-owska funkcji państwa. Ta klasyfikacja, którą się posługujemy, to klasyfikacja, w której się wyróżnia: funkcję państwa, zadania, działania i poddziałania. Budżet zadaniowy w obecnym ujęciu, tak jak jest pokazywany, obejmuje wydatki budżetu państwa w tym węższym znaczeniu tego słowa. Przypomnę, że mamy dziś układ budżetu taki, że to, co nazywaliśmy jeszcze pięć lat temu budżetem państwa, zostało rozbite między dwa dokumenty, dwa plany finansowe. Jeden nazywa się budżetem państwa i nie obejmuje środków europejskich, a drugi to budżet środków europejskich. Budżet zadaniowy w takim ujęciu jaki dziś mamy, jest odpowiednikiem budżetu państwa w tym węższym pojęciu. Budżet zadaniowy, co jest ważne, nie ma statusu normy prawnej. Wielkości wydatków zapisane w budżecie zadaniowym, w odróżnieniu od kwot zapisanych w budżecie państwa uchwalanym przez Sejm, nie są normą prawną, traktujemy to jako deklarację rządu; jak powiedziałem, to fragment uzasadnienia ustawy budżetowej. Nie zmienia to faktu, że budżet tworzony jest po to, by rząd pokazał, w jaki sposób zamierza środki publiczne ujęte w budżecie przeznaczyć na wykonywanie poszczególnych zadań, które na władzę publiczną szczebla centralnego są nałożone.

W najprostszym ujęciu budżet zadaniowy, który jest publikowany, wygląda w ten sposób, że zachowano układ części budżetowych, czyli pokazujemy wydatki w ujęciu poszczególnych części budżetowych, poszczególnych instytucji państwa, a następnie wydatki budżetu państwa są rozpisane na funkcje, zadania i podzadania. Nie ma w budżecie zadaniowym publikowanym tego czwartego szczebla klasyfikacji zadań, czyli nie ma działań w tym, co rząd pokazuje Sejmowi. Oprócz tego do poszczególnych pozycji tak rozpisanego planu wydatków przypisane są wskaźniki wykonania zadań, a więc wskaźniki, które obrazują, jakiego stopnia wykonania zadań rząd się spodziewa czy właściwie może lepiej należałby powiedzieć: jaki rząd deklaruje, że wykona, gdy dostanie upoważnienie do wydawania pieniędzy ujętych w budżecie. Każdy z tych wskaźników jest opisywany przez podanie jego nazwy, wartości bazowej, która jest – w pewnym uproszczeniu mówiąc – ostatnią znaną wartością tego wskaźnika i wartości planowanej na dany rok budżetowy.

Kiedy analizowaliśmy procedury wdrażania, analizowaliśmy to, co wynika z budżetu zadaniowego, przyjęliśmy jako wewnętrzny punkt odniesienia pewną modelową formę budżetowania zadaniowego. To, co w tej chwili wyświetlam jako teoretyczny model procedury konstrukcji budżetu zadaniowego, nie jest znowu normą prawną, jest natomiast tym, co z literatury, z praktyki innych krajów wynika co do tego, w jaki sposób posługuje się budżetem zadaniowym. Istotne jest to, że przy podejściu zadaniowym punktem wyjścia do konstrukcji budżetu jest przede wszystkim rozpoznanie potrzeb społecznych i ekonomicznych i ustalenie globalnego limitu wydatków budżetowych. Drugim natomiast krokiem jest to, że stopień wykonania poszczególnych zadań próbujemy opisać, podając wartość mierników wykonania, które chcielibyśmy osiągnąć w danym okresie. Czyli od sformułowanych ogólnie zadań przechodzimy do wielkości, które mierzą stopień wykonania zadań. Używając przykładu; zanim określimy wydatki na edukację, pytamy, jakie efekty edukacji chcielibyśmy osiągnąć, jaki chcemy mieć np. wskaźnik wyniku z poszczególnych egzaminów, które się zdaje, jaki chcemy mieć procent młodzieży, która po maturze dostaje się na studia, jaki jest procent absolwentów uczelni wyższych, którzy bez kłopotu uzyskuje pracę. Przekładamy więc sobie to zadanie „edukacja” na pewne wskaźniki, które mierzą, w jakim stopniu zadanie jest zrealizowane. Wtedy, kiedy ustalimy te pożądane wartości, czyli powiemy nie tylko jakie zadania mamy wykonywać, ale i co chcemy osiągnąć w wyniku wykonania tych zadań, pojawia się problem, czy środki, którymi dysponujemy, są wystarczające, aby taki poziom osiągnąć. Nie jest żadną sztuką założyć sobie, że nie będzie wypadków na drogach, wszystkie dzieci będą zdawały i wybudujemy 5 tysięcy kilometrów autostrad, jest natomiast pytanie, czy mamy na to pieniądze.

Jeżeli się okazuje, że stopień wykonania zadań, który założyliśmy, jest zbyt ambitny w stosunku do środków, którymi dysponujemy, program działań powinien zostać zmodyfikowany w taki sposób, żeby zgadzał się ze środkami i żebyśmy mieli realnie określony układ celów, jakie możemy zrealizować. Jeżeli wreszcie uda się doprowadzić do zgodności celów i środków, którymi dysponujemy, ostatnim krokiem na ogół w praktyce innych krajów jest zestawienie budżetu w tradycyjnym układzie, to znaczy przypisanie kwot do poszczególnych instytucji, ale to następuje dopiero wtedy, gdy wcześniej ustaliliśmy kwoty wydatków na poszczególne zadania państwa. Oczywiście, jeżeli założymy sobie bardziej ambitne cele w wykonaniu pewnego zadania, powinno to powodować przesunięcie środków w kierunku wykonywania tego zadania. Wiadomo, że jeśli chcę zbudować tysiąc kilometrów autostrad w danym roku czy wykończyć sto kilometrów, to są potrzebne pewne środki. Jeżeli chcemy ten program mieć szerszy, muszą tam być kierowane większe środki.

To, co wynikło z kontroli – i to jest chyba najważniejsze ustalenie – to to, że procedura planowania budżetowego w Polsce po formalnym wdrożeniu budżetu zadaniowego nie przebiega w taki sposób, jaki został opisany do tej pory. Czyli w istocie rzeczy mimo że budżet zadaniowy formalnie istnieje, rząd pokazuje budżet zadaniowy, rząd przedstawia Sejmowi sprawozdanie z jego wykonania, to procedura budżetowa przebiega prawie do samego końca identycznie jak do ej pory. Dopiero wtedy, kiedy budżet budowany pod instytucje, od tego, jakie są limity środków dla poszczególnych instytucji jest poskładany ostatecznie, następuje etap tworzenia budżetu zadaniowego. Czyli wtórnie pieniądze już rozdzielone między instytucje dzielimy między zadania i dopisujemy do nich wskaźniki. Czyli motorem, który napędza całą procedurę budżetową i który kształtuje budżet, nie jest wyjście od zadań i skwantyfikowanych celów po to, żeby do tych zadań i celów dopisać pieniądze. Dzielimy pieniądze tak jak do tej pory i na wierzchu pojawia się ta nowa warstwa budżetu zadaniowego. To jest ustalenie podstawowe, to jest ta rzecz, którą uważamy za najistotniejszą w wynikach naszej kontroli, tzn. stwierdzenie, że wdrożenie formalne budżetu zadaniowego nie zmieniło filozofii procedur planowania. Planujemy tak jak do tej pory.

Oprócz tego zwrócić chcę uwagę na pewne rzeczy, które również okazały się podczas tej kontroli i które w pewnym sensie są pochodną głównego ustalenia. Prawdopodobnie gdyby nastąpiła zmiana metod zarządzania, z problemami tymi nie mielibyśmy do czynienia, albo nie mielibyśmy w takim stopniu do czynienia. I tak, co zresztą można było właściwie bez kontroli stwierdzić, regulacja dotycząca budżetu zdaniowego ma pewne luki prawne. Nie chcę tego bardzo szeroko omawiać, ale na dwie rzeczy zwrócę jednak uwagę. Przede wszystkim, mimo że już w 2009 roku w ustawie o finansach publicznych pojawił się przepis o obowiązku sporządzenia sprawozdania z wykonania budżetu w układzie zadań, to dopiero od 2012 roku istnieje formalny obowiązek prowadzenia rachunkowości budżetowej w ujęciu zadaniowym, czyli te sprawozdania, które dotychczas składano, były składane bez formalnego obowiązku księgowania wydatków budżetowych na bieżąco w układzie zdaniowym. Z kontroli wiemy, że w wielu skontrolowanych przez nas instytucjach stosowano bardzo uproszczone procedury przypisywania wydatków do zadań. Najbardziej typowym przykładem, może rzadszym niż dwa lata temu, było to, że układ zdaniowy tworzono w ten sposób, iż całe jednostki organizacyjne wewnątrz ministerstwa przypisywano do zadania i uznawano, że wydatki tej jednostki są wydatkami na dane zadanie, co oczywiście niekoniecznie musiało być prawdą.

Drugi poważny problem jest taki, że o ile mamy już prawie ugruntowane i jasne pojęcie ministra właściwego w sprawach działu administracji rządowej, o tyle nie jest do końca jasne, jakie są kompetencje i obowiązki osoby, która powinna odpowiadać za realizację pewnej funkcji państwa. Jeżeli tworzymy układ zadaniowy i posługujemy się pojęciem „funkcja państwa", to należałoby oczekiwać, że jakiś organ administracji rządowej będzie miał przypisaną funkcję koordynacji działań w ramach danej funkcji państwa oraz pewien nadzór nad finansami, nad środkami przeznaczonymi na realizację tej funkcji. Tak, niestety, do tej pory się nie stało.

Kolejna kwestia to to, że raporty z wykonania budżetu zadaniowego praktycznie nie były wykorzystywane do analizy *ex post* wykonania budżetu państwa. Nie znaleźliśmy

śladu tego sprzężenia zwrotnego. System zaś powinien działać tak: jest plan, plan jest wykonywany, mamy sprawozdanie z jego wykonania, okazuje się – a okazywało się do tej pory w każdym roku – że nie wszystkie założenia budżetu zadaniowego zostały zrealizowane, nie wszystkie zadania zapisane są wykonane w takim stopniu, jak przewidywaliśmy albo, mówiąc językiem budżetu zadaniowego, nie wszystkie wskaźniki wykonania są tak dobre, jak zostały założone. To powinno być przedmiotem dokładnej analizy i stąd powinny wynikać wnioski dla następnych budżetów. Ta pętla powinna się zamknąć. Tymczasem stwierdziliśmy w wyniku kontroli, że działamy od jednego budżetu zadaniowego do sprawozdania i zaczynamy od nowa. Nie ma powiązania, nie ma wniosków, nie ma uczenia się na tym, co się nie udało.

To, że wszystkie zadania nie są wykonane zawsze w 100 proc., jest rzeczą absolutnie naturalną. Jeżeli nawet zostawimy w mrokach historii pojęcie mobilizującego budżetu czy mobilizującego planu, czyli jeżeli nie powiemy, że po to dajemy ambitne wskaźniki, żeby się wszyscy bardzo starali, jeśli starali się planować rzetelnie, to jest oczywiste, że niektóre wskaźniki nie będą wykonane. Ale budżet zadaniowy – w naszym przekonaniu – powinien służyć również temu, że jeżeli się okaże, iż w jakiejś dziedzinie osiągnięcia są gorsze niż zaplanowano, to powinniśmy koniecznie spróbować odpowiedzieć na pytanie dlaczego, próbować odpowiedzieć na pytanie, co się stało, żeby na przyszłość można było tego uniknąć.

Stwierdziliśmy również błędy w ustalaniu mierników wykonania zadań. Nie będę tego omawiał w odniesieniu do poszczególnych resortów, ale kwestie typowe to były takie na przykład, że podawano miernik, który w rzeczywistości nie mierzył stopnia wykonania zadań. To, czy ten miernik jest duży, czy ma wartość większą czy mniejszą, nie da się zinterpretować w kategoriach stopnia wykonania zadania. Sporo wskaźników jest nie do końca precyzyjnie zdefiniowanych. Dany wskaźnik jakoś się nazywa, ta nazwa natomiast pozostawia sporo jeszcze swobodnego pola do tego, jak wskaźnik ten można liczyć, jak go można rozumieć. Niektóre wskaźniki są konstrukcyjnie dobre, ale nie bardzo dają się policzyć w okresie, kiedy trzeba składać sprawozdanie. Ich wartości są znane, ale znane są później niż termin złożenia sprawozdania wymagany przez prawo.

W naszym przekonaniu poważnym błędem jest, że zdarzały się sytuacje takie, kiedy to samo zadanie czy ta sama funkcja państwa były w różnych miejscach mierzone różnymi wskaźnikami. Różne resorty przyjmowały różne zestawy wskaźników na ocenę bardzo podobnych zadań, co na przykład bardzo wyraźnie było widać w województwach. To klasyczny wypadek, bo tam zakres obowiązków jest dokładnie taki sam. W odniesieniu do innych funkcji państwa można powiedzieć, że rola resortów jest uzupełniająca i w związku z tym da się uzasadnić to, że poszczególne resorty, wykonując tę samą funkcję państwa, czym innym mierzą swój wkład, w budżetach wojewódzkich natomiast są to dokładnie te same zadania.

Budżet zadaniowy nie był modyfikowany po zmianach dokonywanych w planie wydatków; ustawa o finansach publicznych nie przewiduje zresztą jego zmiany. Skonstruowana jest w ten sposób, że mówi – jest plan na początku, jest sprawozdanie na końcu. Tymczasem wiemy, że podczas roku dokonywane są zmiany i wiemy również, iż rozmiary rezerw budżetowych są spore. Zmiany, które zachodzą w czasie roku, dość istotnie wpływają na to, ile środków jest przeznaczanych na poszczególne zadania.

Ostatnie dwie konstatacje z kontroli, bardzo ważne. Otóż, w większości kontrolowanych instytucji nie było dokumentacji sposobu liczenia wskaźników wykonania zadań. Znaczy, jest wskaźnik, nie zostało natomiast formalnie określone, zdefiniowane, z jakich danych, w jaki sposób, jak przetwarzane są informacje po to, żeby uzyskać wartość tego wskaźnika.

Słabością wdrażanego dziś systemu jest również to, że wielkości wskaźników, które podają poszczególne ministerstwa, praktycznie nie są weryfikowane. Wyraźnie zwracam uwagę, że nie kwestionujemy bezpośrednio wartości tych mierników, nie próbowaliśmy tego w tej akurat kontroli robić, sprawdzać, czy te wartości są podane, stwierdzamy natomiast, że w systemie formalnym nie widzimy miejsca na weryfikację wartości mierników.

W efekcie konstatacji, o których powiedziałem, Najwyższa Izba Kontroli oceniła negatywnie, posługując się głównie kryterium celowości, na co zwracam uwagę, nie legalności, a celowości, zastosowane przez Ministra Finansów zasady i metody realizacji procesu wdrażania koncepcji budżetu zadaniowego. Jak powiedziałem, w dalszym ciągu, mimo tego negatywnego formalnie wyniku, jesteśmy przekonani, że budżet zadaniowy musi być wdrażany, i to bardzo szybko, tak szybko, jak się da, broń Boże nie szybciej, bo robienie pewnych rzeczy za szybko też jest niebezpieczne. Kwestionujemy natomiast w świetle tych ustaleń sposób wdrażania, sposób, w jaki w Polsce zaczęliśmy posługiwać się budżetem zadaniowym.

Drugą częścią oceny… Dla porządku ją podaję, ale ona dla całości zagadnienia jest stosunkowo mniej ważna, lecz aby oddać sprawiedliwość resortom, powiem, iż uznaliśmy, że kierownicy poszczególnych resortów, kierownicy poszczególnych kontrolowanych jednostek w istocie rzeczy poprawnie wypełniali ustawowe zadania. O zastrzeżeniach już mówiłem, niektóre wskaźniki były precyzyjne, niektóre być może były źle liczone, ale generalnie rzecz biorąc, resorty robiły to, co do nich należało. Nie zmienia to jednakże faktu, że odbywało się to w ramach systemu, który okazał się nieefektywny.

W wyniku kontroli stwierdzamy, że na obecnym etapie reformy nie można mówić o pozytywnych efektach dla finansów publicznych, dla sposobu zarządzania finansami publicznymi wdrażania budżetu zadaniowego. Formalnie on istnieje, natomiast – jak pan prezes Jezierski we wstępie do informacji napisał – funkcja budżetu zadaniowego jako narzędzia wspomagającego efektywne zarządzanie środkami publicznymi została poważnie zmarginalizowana.

W toku prac nad dokumentami z kontroli, wtedy gdy skierowaliśmy do Ministerstwa Finansów wystąpienie pokontrolne, gdy Kolegium rozpatrywało zastrzeżenia, które Ministerstwo Finansów zgłosiło, pojawiła się kwestia, którą przedstawiciele ministerstwa podnosili wielokrotnie – to mianowicie, że oprócz funkcji zarządczej, co do której nasza ocena jest jednoznacznie negatywna, nie ma tych efektów, budżet zadaniowy ma również funkcje informacyjne, służy nie tylko temu, żeby być narzędziem zarządzania, ale ma być też narzędziem informowania o tym, co mamy w tym budżecie. To przyjmujemy do wiadomości, stwierdzamy, że tak istotnie jest, że funkcja informacyjna jest również ważna, musimy natomiast tu znowu podkreślić te rzeczy, o których mówiliśmy, to znaczy, że wiele wskaźników jest nieadekwatnych, to, że nie jesteśmy do końca przekonani co do prawdziwości zarówno kwot wydatków, jak i wartości mierników.

Chcę jeszcze powiedzieć państwu, jako jeden przykład, bo nie chcę przykładów mnożyć, że były wypadki, kiedy jako wskaźnik wykonania pewnego zadania, już nieważne, na jakim szczeblu drabiny celów i zadań, wskazywano stopień wykonania budżetu… Pani Marto, nie w ostatnim roku, ale tak było. Łatwo sobie pani znajdzie gdzie… Przyjęcie takiego wskaźnika jest zupełnym zaprzeczeniem idei budżetowania zadaniowego. Jeżeli mówimy o zadaniach, nie można rozliczać jednostki za pomocą głównego wskaźnika, którym jest to, czy wydano wszystkie pieniądze. Mogę powiedzieć, że budżet zadaniowy został wymyślony dokładnie po to, żeby tak nie myśleć, żeby nie można było się wytłumaczyć z aktywności przez to, że udało się wydać wszystkie pieniądze budżetowe.

Zwracam jeszcze raz uwagę na te niespójności systemu prawnego, które oczywiście są do usunięcia.

W istocie rzeczy wnioski, a nie mówię o formalnych wnioskach kontrolnych, których bardzo wiele skierowano głównie do tych czterdziestu kilku instytucji, poza Ministerstwem Finansów… Jak wygląda nasze przesłanie pod adresem Ministerstwa Finansów po tej kontroli? W istocie rzeczy sprowadza się do tych dwóch punktów, które w tej chwili są wyświetlone, to znaczy – po pierwsze – kontynuować prace nad budżetem zadaniowym. Ta nasza negatywna ocena nie oznacza, że nie powinniśmy tego robić. Powinniśmy to robić, tyle że lepiej. Po drugie, zwróciliśmy się do Ministerstwa Finansów o dokonanie szczegółowej analizy tego, co się stało, osiągniętych efektów i o przemyślenie koncepcji dalszego wdrażania. Uważamy na przykład, że w pierwszym etapie wdrożeń to pewnie jakieś uzasadnienie miało, ale skutki były niedobre – zbyt wiele zadań przypisano resortom. Zaczynaliśmy od tego, że to właściwie resorty sobie ustalały wskaźniki. Ministerstwo Finansów to weryfikowało, weryfikacja ta była raz mniej dokładna, raz bardziej, ale

sam fakt, że ministrowie poszczególni sami określali, z czego chcą być rozliczani, dość poważnie rzutował na to, w jaki sposób cały ten system funkcjonował.

Formalne zakończenie kontroli wyglądało tak: przekazaliśmy wystąpienia pokontrolne wszystkim skontrolowanym jednostkom, Ministerstwo Finansów zostało uhonorowane dwoma wystąpieniami – jednym dotyczącym funkcjonowania całości systemu, i tam sformułowaliśmy tę negatywną ocenę strategii wdrażania budżetu zadaniowego, i drugim, skierowanym do ministerstwa jako resortu wykonującego zadania z zakresu budżetu zadaniowego jako resort, i tam ocena już była pozytywna. Pan minister finansów do wystąpienia pokontrolnego zgłosił 14 zastrzeżeń. Istotne jest to, że jednym z nich było zastrzeżenie do oceny ogólnej. Kwestionował poszczególne fragmenty wystąpienia. Jeżeli będą państwo tym zainteresowani, to pani Małgorzata Humel-Maciewiczak jest w stanie dokładnie to opowiedzieć. Kolegium rozpatrywało zastrzeżenia i większość – 13 – odrzuciło, 1 przyjęło częściowo, przy czym to nie było zastrzeżenie dotyczące oceny. Kolegium Najwyższej Izby Kontroli utrzymało negatywną ocenę sposobu wdrażania budżetu zadaniowego. Zastrzeżenia złożyło także 5 innych instytucji, z małymi wyjątkami zastrzeżenia te również zostały przez Kolegium bądź też przez komisje odwoławcze odrzucone.

Kierując do Najwyższej Izby Kontroli informacje o sposobie wykorzystania wniosków, minister finansów mimo wspomnianych zastrzeżeń zadeklarował wykonanie naszych zaleceń. Nie kwestionował wniosków. Jak państwo wiedzą, tam jest termin na to, żeby po otrzymaniu wystąpienia poinformować Najwyższą Izbę Kontroli o sposobie wykorzystania wniosków lub o przyczynach ich niewykorzystania. Minister finansów zadeklarował, że wnioski te będą wdrażane, jednak do tej pory – i to jest ostatni punkt opisujący reakcję rządu – poza niewielkimi zmianami istota systemu, istota sposobu funkcjonowania budżetu zadaniowego nie została zmieniona, nie mamy publicznych śladów działań zmierzających do tego, by ten system w sposób bardziej radykalny zmienić.

Dziękuję za uwagę. Jeszcze raz podkreślam, że jest to bardzo krótkie sprawozdanie z bardzo wielkiej kontroli opisanej i w dość grubej informacji, i w wielu wystąpieniach pokontrolnych. Gotowi jesteśmy natomiast wszyscy z obecnych tu przedstawicieli NIK do udzielania bardziej szczegółowych wyjaśnień. Serdecznie dziękuję państwu za uwagę.

Przewodniczący poseł Mariusz Błaszczak (PiS):

Dziękuję bardzo, panie prezesie. Proszę o zabranie głosu przedstawiciela Ministerstwa Finansów. Proszę bardzo.

Dyrektor Departamentu Reformy Finansów Publicznych Ministerstwa Finansów Marta Postuła:

Dziękuję bardzo. Panie przewodniczący, panie i panowie posłowie, na wstępie chciałam państwa przeprosić, że nie ma pani minister Majszczyk, ale trwają ostatnie prace budżetowe, w związku z czym mnie przypadł w obowiązku zaszczyt uczestniczenia w dzisiejszej dyskusji z państwem nad wdrożeniem budżetu zadaniowego. Chciałabym odnieść się do kilku kwestii, które zostały poruszone w dniu dzisiejszym przez pana prezesa, jak również przedstawić stanowisko Ministerstwa Finansów w tym zakresie.

Odnosząc się kolejno do kwestii poruszanych w dzisiejszym wystąpieniu pana prezesa, chciałam zaznaczyć, że istotnie prace nad budżetem zadaniowym rozpoczęły się w 2006 roku, ale harmonogram ich tworzenia nie kończył się na roku 2012, tylko 2015. W tym horyzoncie czasowym również zostały przygotowane programy unijne wdrożenia budżetu zadaniowego, tak że już wówczas zdawano sobie sprawę, iż jest to proces wieloletni, przechodzący różne fazy i będzie wymagał zaangażowania całej administracji publicznej w horyzoncie dłuższym niż krótki okres. Tak więc horyzont czasu został określony i prace są zgodnie z tym harmonogramem toczone i prowadzone we wszystkich jednostkach sektora finansów publicznych, które są do tego zobligowane.

W kontekście tego, co powiedział pan prezes – i odnoszę się również do uwag, które były zgłoszone i dotyczyły podstaw prawnych wdrożenia budżetu zadaniowego w Polsce – chciałam podkreślić kilka kwestii. Prace nad ustawą o finansach publicznych wysoki parlament zakończył w 27 sierpnia 2009 r. i znalazły się tam regulacje odnoszące się do budżetu zadaniowego, o których wspomniał pan prezes. Jednocześnie należy zazna-

czyć, że już wówczas – i dyskusja toczyła się w parlamencie w kontekście budżetu zadaniowego i tych zapisów – zostały stworzone przepisy, które miały swoiste *vacatio legis* po to, aby we właściwy sposób jednostki wdrażające budżet zadaniowy przygotowały się do przedstawienia materiałów, które będą prezentowane Wysokiej Izbie.

I tak, po pierwsze, odnosząc się do tego, podkreślam, że zgodnie z przepisami art. 142 ustawy o finansach publicznych Minister Finansów jest zobowiązany do przedstawienia skonsolidowanego planu wydatków budżetu państwa w układzie zadaniowym dopiero w projekcie ustawy budżetowej na rok 2013. Regulacje, które odnosiły się do wcześniejszych uzasadnień, mówiły tylko o zadaniach priorytetowych, tak więc rząd, przedstawiając Wysokiej Izbie projekt uzasadnienia w tym zakresie, odnoszący się do budżetu zadaniowego, jak gdyby kierował się przejrzystością. Był to pewien etap, powiedziałabym, pilotażu, po to również, żeby zebrać doświadczenia i to, co podkreślał pan prezes, że jest to proces wieloletni, również zapotrzebowania parlamentu w tym zakresie. Tak więc praktycznie dokument, który jest wiążący dla Rady Ministrów do przedstawienia to budżet na rok 2013, gdzie jest jasno zapisany skonsolidowany plan wydatków. Dotychczas tego obowiązku prawnego nie było.

Kolejny element, bardzo istotny w tym kontekście, bo to również pojawiało się w zarzutach Najwyższej Izby Kontroli skierowanych do ministra finansów i zostało również w dniu dzisiejszym podkreślone, to mianowicie sprawozdawczość i ewidencja w układzie zadaniowym. W związku z tym, że proces wdrożenia budżetu zadaniowego jest procesem wieloletnim, i wówczas w parlamencie to również było dyskutowane, delegacja dla Ministra Finansów – i to już w roku 2009 było tak określone – do wydania rozporządzenia w zakresie sprawozdawczości w układzie zadaniowym i ewidencji w układzie zadaniowym została ustalona na okres do końca 2012 r. Pragnę jednocześnie nadmienić, co powiedział również pan prezes, że kontrola toczyła się w roku 2011, tak naprawdę w Ministerstwie Finansów zakończyła się na przełomie września i października 2011 r. Tak więc te akty w tym momencie powstawały, były w konsultacjach i zostały wydane, co niweluje jeden z zarzutów podnoszonych w dyskusji. Rozporządzenia te zostały wydane zgodnie z przewidywanym wcześniej harmonogramem dotyczącym sprawozdawczości i ewidencji w układzie zadaniowym.

Odnosząc się w kolejnym punkcie do tego, czy budżet zadaniowy… Budżet zadaniowy nie został w Polsce wdrożony i nigdy ani rząd, ani minister finansów nie wypowiadał się, że jest to proces zakończony. Jest to proces trwający i rok 2013 to pierwszy rok, kiedy prezentujemy wynik pierwszego etapu wdrożenia budżetu zadaniowego, tak zwanego budżetu prezentacyjnego. To należy podkreślić, i minister finansów to przyjmuje, stąd też nasza deklaracja do wzięcia pod uwagę wszystkich zaleceń Najwyższej Izby Kontroli odnoszących się do poszczególnych kwestii. Nie zgadzamy się z ogólną oceną, do której uważamy, że została wydana przedwcześnie, ponieważ, jak mówię, są regulacje prawne, które były przewidziane i minister finansów o nich nie zapomniał, nie zapomniał o tym, że trzeba sprawozdawać, ewidencjonować czy też rozliczać. Był określony dużo wcześniej harmonogram, tak aby te działania nie były wprowadzane bez przemyślenia, nagle, i żeby była pewnego rodzaju ciągłość. Pragnę nadmienić, że jeszcze nie wszystkie regulacje dotyczące budżetu zadaniowego, które są w obecnej ustawie o finansach publicznych, weszły w życie. Zgodnie z art. 175 jeden punkt wchodzi w życie dopiero w roku 2013, kiedy to minister finansów będzie badał efektywność wykonywania poszczególnych zadań. Tak więc harmonogram jest wykonywany zgodnie z przyjętym planem i zgodnie z regulacjami prawnymi.

Ministerstwo Finansów współpracowało z Najwyższą Izbą Kontroli, która również analizowała sytuację, gdy były do państwa przekazywane corocznie materiały dotyczące ustawy budżetowej, po części poświęcone budżetowi zadaniowemu, nie wskazując na aż tak rażący kierunek uchybień z naszej strony. Chcę jednak powiedzieć także, iż Ministerstwo Finansów przyjmuje uwagi Najwyższej Izby Kontroli, poddało je analizie i tak naprawdę od momentu, kiedy zakończyła się kontrola, wiele ze wspomnianych przez pana prezesa usterek zostało usuniętych. Postaram się króciutko o tym powiedzieć.

I tak w dokumencie przedstawionym państwu, który wkrótce, do końca tego tygodnia, trafi do parlamentu, budżet państwa w układzie zadaniowym będzie przedstawiony

w formie skonsolidowanej. Zarzut, że nie jest powiązany z normalnymi działami klasyfikacji, został w pewnym sensie usunięty, bo jest to powiązanie, są działy administracji publicznej przypisane do tego elementu. Kolejna sprawa to wojewodowie, na co słusznie zwrócił pan prezes uwagę. W rozporządzeniu w sprawie przygotowania ustawy na rok 2013 zadanie uwspólnienia i skoordynowania realizowanych zadań, celów i mierników dla wojewodów zostało powierzone ministrowi administracji i cyfryzacji, tak więc te wielkości są już porównywalne. Ponadto Ministerstwo Finansów zwiększyło kontrolę nad jakością prezentowanych mierników, a mianowicie przed przystąpieniem do końcowych prac nad ustawą budżetową rozpoczyna się, dużo wcześniej, dyskusja na temat jakości mierników, pokazywane są one w horyzoncie 3-letnim, tak aby wiadomo było, jakie są zamierzenia rządu w tym czasie. Uwzględniono również uwagę, która wynika z faktu tego, że wiemy, iż Biuro Analiz Sejmowych przeprowadzało wśród parlamentarzystów swoistą ankietę z pytaniem: czego państwo oczekują od budżetu zadaniowego? Z uwzględnieniem analiz, jak również faktu, że corocznie wyciągamy wnioski w sprawie przygotowania budżetu zadaniowego, prezentowane są zadania. Ich liczba została w znaczny sposób ograniczona. Chcę państwu przypomnieć, że prace nad intensyfikacją zadań budżetowych rozpoczęły się w 2007 r. w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów i wówczas każdy z ministrów zgłaszał, jakie zdania realizuje, i mogę powiedzieć, że zostały one zminimalizowane nie dlatego, że zmieniła się liczba zadań, ale że skonsolidowano je i dokonano pewnej zmiany metodologicznej.

Najwyższa Izba Kontroli również uznała – o czym pan prezes nie wspomniał – że zakres budżetu zadaniowego, który minister finansów prezentuje, jest zbyt ograniczony. Chciałabym państwu powiedzieć, że minister finansów i rząd w pierwszym etapie – takie są regulacje prawne – zobowiązał do planowania w układzie zadaniowym jednostki, które są ujęte w budżecie państwa, ale również agencje wykonawcze, państwowe osoby prawne, instytucje gospodarki budżetowej, fundusze celowe, czyli tak naprawdę, gdybyśmy patrzyli na dzień dzisiejszy, 62 jednostki poza budżetem państwa są zobowiązane do planowania w układzie zadaniowym i w budżecie państwa na rok 2013 będą mieć państwo zaprezentowany budżet skonsolidowany.

Chciałam jeszcze zwrócić uwagę na kolejną kwestię, a mianowicie budżet państwa w układzie zadaniowym, który był prezentowany, dobrowolnie przekazywany wówczas jako fragment uzasadnienia, zawierał budżet środków europejskich. To nie był tylko budżet państwa, ale były tam również wydatki budżetu środków europejskich. I to również ta różnica, którą mogą państwo sprawdzić w dokumentach z lat ubiegłych. Były to więc ogólne wydatki, co było bardzo istotne z punktu widzenia ministra finansów, ponieważ chociażby na wydatki infrastrukturalne, na naukę jest przeznaczona bardzo duża część budżetu środków europejskich. Nie należało więc o tych środkach zapominać.

Kwestią podnoszoną już także, która – naszym zdaniem – została doprecyzowana w kontekście rozporządzenia w sprawie przygotowania materiałów na rok 2013, jest kwestia rezerw celowych. Minister finansów pilnuje dość dokładnie, aby na etapie planowania, czyli tego, co przedstawiane jest parlamentowi, nie przedkładać wartości mierników uwzględniających podział rezerwy, dlatego że – jak państwo wiedzą – rezerwa uruchamiana jest w czasie roku i może się zdarzyć, jeśli Wysoka Izba się zgodzi, że może nastąpić przesunięcie, bo prawo to dopuszcza. Dopiero więc przy sprawozdaniu widać, w jaki sposób to wpływa. Odnosząc się do tego, czy ktokolwiek *ex post* analizuje budżet zadaniowy, chciałam powiedzieć, że zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów z grudnia 2011 roku, czyli z chwili, gdy był do tego zobowiązany, wprowadzono system sprawozdawczości nie tylko rocznej, bo również sprawozdawczości półrocznej, która podlega w tej chwili analizie. Była ona w Ministerstwie Finansów wykorzystana do planowania w układzie zadaniowym na rok 2013.

Jeszcze jedna, dodatkowa kwestia, która rodzi się w tej sytuacji. Proszę państwa, budżet zadaniowy jest procesem wieloletnim. Wszystkie uwagi krytyczne przyjmujmy i staramy się wyciągać z nich konstruktywne wnioski, by spełniał on stawiane przed nim cele. Chciałam powiedzieć, że celem, który rząd sobie postawił wobec budżetu zadaniowego i który ma być osiągnięty w ustawie budżetowej na rok 2013, jest cel prezentacyjny, następnie, zgodnie z metodologią unijną, wchodzimy w kolejny etap, alokowanie,

ale środków na bazie budżetu zadaniowego. Nie spieramy się z Najwyższą Izbą Kontroli w kontekście tego, czy ten ostateczny etap nie został osiągnięty. Jest on kolejnym etapem, który rząd wyznacza. Jednocześnie gdybyśmy przeanalizowali zmieniające się rozporządzenia w sprawie przygotowania ustawy budżetowej w kolejnych latach, to nie jest to status quo, i nie jest tak, że nie wyciągamy wniosków ze zgłaszanych uwag czy też kolejnych elementów, które się pojawiają.

Tak więc, konkluduję, bardzo się cieszę, że mamy okazję dyskutować na ten temat, bo jest to zagadnienie bardzo istotne również dla ministra finansów. Minister finansów nie zgodził się, tak jak mówię, z całościową oceną, choć – jak podkreślił pan prezes – pod względem rzetelności i zgodności z prawem wykonywane były wszystkie elementy. Wydaje nam się, że zbyt wcześnie została wydana ocena o tym, czy cel został osiągnięty, ponieważ było to w ciągu roku, kiedy jeszcze nie wyszły regulacje, które były już przewidziane w prawie. Tak więc oceniany był proces przed zakończeniem nawet jego status quo prawnego, ale wszystkie wnioski Najwyższej Izby Kontroli są w ministerstwie i były dokładnie przeanalizowane. Część z nich, w naszym rozumieniu, czyli sprawozdawczość, ewidencja, jak również inne elementy, zostały uwzględnione w rozporządzeniu Ministra Finansów w sprawie przygotowania ustawy budżetowej na rok 2013, wtedy, gdy było to możliwe. Rozwiązana została kwestia koordynacji wśród wojewodów. W pozostałych dodatkowych pracach, które trwają i które bardzo możliwe, że będziemy wprowadzać w systemie prawa, będziemy brali udział bardzo wnikliwie i z Najwyższą Izbą Kontroli współpracowali w tym zakresie po to, by to wdrożenie nastąpiło jak najszybciej i w jak najwyższym stopniu. Chciałam również podkreślić, że we wszystkich krajach, które wdrażają budżet zadaniowy, bardzo istotna jest rola najwyższej izby kontroli i współpraca z ministerstwem finansów. Chcemy, by było to narzędzie użyteczne zarówno dla obywateli, jak i dla jednostek publicznych.

Dziękuję bardzo, panie przewodniczący.

Przewodniczący poseł Mariusz Błaszczak (PiS):

Dziękuję bardzo. Otwieram dyskusję. Zgłaszał się pan poseł Arkadiusz Czartoryski. Proszę bardzo.

Poseł Arkadiusz Czartoryski (PiS):

Dziękuję bardzo. Szanowni państwo, stoję przed pewnym dylematem, bo wyjaśnienia pana prezesa Najwyższej Izby Kontroli są bardzo spójne i przekonujące, ale efekt tych wyjaśnień budzi moje mieszane odczucia, ponieważ dokonali państwo oceny negatywnej, a wydaje mi się, że powinni państwo zastosować ocenę pozytywną i opatrzyć ją dopiskiem: „I dajmy już spokój, nie róbmy więcej. Wszystko jest super, i nie róbmy więcej, dajmy spokój”. Byłoby to – moim zdaniem – lepsze dla państwa polskiego, nie groziłoby większymi jeszcze konsekwencjami.

Najwyższa Izba Kontroli na stronie 14 napisała, że „NIK zwracała uwagę, że działania podejmowane w zakresie planowania i realizacji układu zadaniowego w poszczególnych kontrolowanych jednostkach mogą okazać się niewystarczające do tego, by budżet zadaniowy [uwaga] był skutecznym narzędziem sprawnego zarządzania zadaniami publicznymi”; skutecznym narzędziem zarządzania zadaniami publicznymi, czyli wszystkim tym, czym żyjemy, bo wszelkie zadania publiczne pozwalają funkcjonować naszemu państwu. „Nie w pełni bowiem zrealizowane zostały zadania w zakresie:” … I tu jest pięć punktów, bardzo ciekawych, jak: przygotowanie organizacyjne, wywiązywanie się z obowiązku, współpraca z Koordynatorem Krajowym Budżetu Zadaniowego, definiowanie treści zadań oraz ich celów, jak też wdrożenie systemu monitorowania.

Chciałem zapytać panią dyrektor i pana prezesa w kontekście ostatnich danych GUS i Ministerstwa Finansów. Właśnie w tym czasie, gdy realizowali państwo zadanie wdrożenia budżetu zadaniowego, o 19.285 osób z umowy o pracę wzrosło zatrudnienie w administracji centralnej – i mówimy tu tylko o umowach o pracę, a były też wszelkie zlecenia itd. – co kosztowało budżet państwa w administracji centralnej dwa razy więcej niż wszystkie wpływy z podwyższonego podatku VAT do 23 proc., a jest to według GUS kwota 10.600.000 tys. zł. Proszę państwa, jest to najwyższy wzrost od 2008 roku w państwie polskim, jeśli chodzi o jakikolwiek wzrost zatrudnienia. Szybciej również

następuje wzrost płac w sektorze administracji centralnej niż w sektorze prywatnym, a mamy przecież kryzys. I teraz jakby pan prezes odpowiedział mi na tak postawione pytanie; taki ogromny wzrost i takie wielkie nakłady ponoszone przez państwo w czasie kryzysu, podczas którego powinniśmy przecież oszczędzać, ale miasto wielkości Pułtuska zatrudniliśmy w administracji centralnej i nie przynosi to efektu w postaci zrealizowania tych celów, o których państwo piszą: przygotowania organizacyjnego, wywiązania się z obowiązków, współpracy, wdrożenia systemu monitorowania itd. Dlaczego tak ogromny wzrost, wielka danina publiczna, większa od wzrostu podatków itd., ponaddziesięciomiliardowa w ostatnim czasie, nie przekłada się na zrealizowanie tychże zadań?

Bardzo się obawiam, że dalsze konsekwentne realizowanie wszelkich pomysłów, które koordynuje administracja centralna, spowoduje kolejne 10 mld. Wiem, że w dzisiejszych czasach każdy chce się skryć w administracji publicznej, bo to jest świetny etat. Ale przecież nie o to chodzi ministrowi finansów, prawda? Nie o to chodzi w zadaniach państwa, żeby skryć, chyba że o czymś nie wiem. Pani dyrektor, chciałbym, żeby mi pani odpowiedziała, bo być może nie wiem, być może były strajki w administracji publicznej, centralnej – to do mnie nie dotarło, ale może… – lub jest jeszcze inne wyjaśnienie, trzecie wyjście, zwykle istnieje trzecie wyjście, że to zatrudnienie było pozamerytoryczne. Ale, bron Boże, nie chcę o czymś takim myśleć.

Dziękuję.

Przewodniczący poseł Mariusz Błaszczak (PiS):

Dziękuję. Czy ze strony państwa posłów są jeszcze jakieś pytania, uwagi? Pan poseł Dziuba, proszę bardzo.

Poseł Tadeusz Dziuba (PiS):

Może mój głos proszę potraktować jako uwagę. Powiem szczerze, że słuchałem uważnie tego, co mówił przedstawiciel ministra finansów i mój niepokój bardzo wzrósł i bardzo rósł podczas tego przemówienia, a to dlatego, że ostateczna wymowa tej wypowiedzi była taka, że co prawda nie jest idealnie – pani to nazwała usterkami – ale wszystko biegnie zgodnie z harmonogramem, nawet powoływała się pani na przepisy, i krótko mówiąc, chociaż pani tego nie powiedziała, wymowa była taka, że jeśli proces wdrażania budżetu zadaniowego w 2015 roku dobiegnie końca, to – domyślnie – będzie dobrze. Otóż, proszę państwa, nie będzie dobrze. Opis, który przedstawiła Najwyższa Izba Kontroli jest bardzo trafny. Powtórzę to w dwóch zdaniach, może w innej poetyce, w poetyce, której panu prezesowi nie wypadało używać. Można mianowicie powiedzieć, że budżet zadaniowy jest produktem ubocznym w zasadzie tradycyjnego procesu planowania i wykonywania budżetu, może lekko zmienionego, by nie powiedzieć, że jest odpadem tego procesu, czyli, żeby postawić kropkę nad „i”, *de facto* budżetu zadaniowego w tej chwili nie mamy.

Zachodzi teraz pytanie, dlaczego tak się dzieje, mimo że to chyba szósty rok od początku procesu wdrażania budżetu zadaniowego. Moim zdaniem, odpowiedź na to pytanie jest banalnie prosta, wystarczy sobie uświadomić, czemu ten budżet zadaniowy miał służyć. Miał służyć podniesieniu efektywności wydatkowania środków publicznych, z budżetu państwa właśnie w kontekście osiągania zadań, które wcześniej zostały przed administracją publiczną postawione. Jeśli więc sobie uzmysłowimy, że jest to ten cel fundamentalny, to łatwo, odwołując się do powszechnego doświadczenia, jeśli nawet nie ma się jakiegoś bieżącego kontaktu z administracją publiczną – całą administracją publiczną, to dotyczy nie tylko administracji rządowej, w nie mniejszym stopniu, jeśli nie większym, także samorządowej – zobaczyć, że urzędnicy nie są zainteresowani tym, by mierzyć efektywność funkcjonowania administracji. Nie są zainteresowani. To bardzo ważne stwierdzenie, bo – znowu w innej poetyce powiem – to tylko tyle oznacza, że podstawową przeszkodą we wdrażaniu budżetu zadaniowego nie są procedury, nie są przepisy, nie są ułomności, które powstają podczas tego procesu, tylko podłoże jest znacznie głębsze, kulturowe. Zmienić nastawienie ludzi to lata pracy. To zresztą jest moim zdaniem powód, dla którego w innych państwach proces ten trwał kilkanaście lat, może więcej; państwo pewnie mają w tej sprawie większą wiedzę.

Z tego, co pani powiedziała, nie widać, by organ rządowy, kluczowy w tym zakresie, czyli Ministerstwo Finansów, miał jakikolwiek pomysł na to, by tę fundamentalną

trudność, czyli nastawienie urzędników, zmienić. Chętnie bym o takiej kontroli, może jeszcze powtórzonej za rok, usłyszał ze strony tego kluczowego, przynajmniej w sensie symbolicznym, organu państwowego, jakim jest Ministerstwo Finansów, o analizie tej właśnie kwestii oraz usłyszał z państwa strony propozycje, jak przełamać tę fundamentalną trudność, nastawienie urzędników.

Bywa, że czasami pojedyncze sprawy mają zasadniczy wpływ na bieg wydarzeń. W moim przekonaniu – to moje osobiste zdanie – elementem, który bardzo ułatwiłby wdrażanie budżetu zadaniowego, jest egzekwowanie prawidłowego doboru mierników wykonywania zadań i wyciągania wniosków z tego, co z realizacji owych mierników wynika. Tak uważam. Na to, że jest to element kluczowy, wskazuje fakt, iż bardzo trudno w całym tym obszarze praktyki administracyjnej znaleźć choć jeden miernik trafny. Nie wypominając Najwyższej Izbie Kontroli, przypomnę, że nie tak dawno mówiliśmy o miernikach wykonywania zadań w kontekście realizacji budżetu NIK i pan prezes zechce sobie łaskawie przypomnieć fragment dyskusji na ten temat.

Podsumowując, byłoby bardzo intersujące znać opinię ministra finansów, Ministerstwa Finansów, a raczej nie tyle opinię, ile propozycję odnoszącą się do przełamania tej trudności, jaką jest nastawienie urzędników, a szczególnie to, jakie są plany w zakresie wymuszenia tego, by używane były mierniki adekwatne do sytuacji i do wymuszania tego, by z procesu realizacji wyciągać realne wnioski. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Mariusz Błaszczak (PiS):

Dziękuję bardzo. Państwo posłowie już się nie zgłaszają, a więc poproszę państwa gości, może w takiej kolejności, że najpierw pani dyrektor, a potem pan prezes. Można w ten sposób? Proszę bardzo.

Dyrektor Departamentu Reformy Finansów Publicznych MF Marta Postuła:

Dziękuję bardzo, panie przewodniczący. Dziękuję za pytania. Odnosząc się do pytania pierwszego, pana posła Czartoryskiego, chciałam zapewnić, że ministrowi finansów zależy na efektywności, gospodarności, nie na tworzeniu dodatkowych etatów. Proszę przyjąć to jako pewnik. Minister Finansów jest organem, który zabiega o to, by wszystkie zadania były wykorzystane i zagospodarowane i efektywnie wykonywane.

Odnosząc się do pytania pana posła Dziuby, chciałam powiedzieć, że czynnik ludzki jest bardzo istotny w procesie wdrożenia budżetu zadaniowego, w wielu krajach spowodował zahamowanie procesu na pewien czas, tak że proces ten nie był we właściwy sposób realizowany. Minister finansów zdaje sobie sprawę z rangi tego elementu i wiemy, że świadomość ludzka nie da się zmienić w ciągu roku czy dwóch lat. Zmiany organizacyjne czy też kultura myślenia wymaga procesu wieloletniego, stąd też rozwiązania i harmonogram o charakterze wieloletnim, a nie jednorazowym. Minister finansów podejmuje wszystkie możliwe działania w tym celu, by administracja centralna nie była nastawiona wyłącznie na realizację budżetu w układzie tradycyjnym, ale na realizację celów i postanowień zadań, które są istotne z punktu widzenia obywatela, jak również z punktu widzenia parlamentu, ponieważ parlament otrzymuje sprawozdanie roczne i parlament rozlicza rząd z rzetelności wykonania poszczególnych mierników. To właśnie Wysokiej Izbie przedstawione są stopnie realizacji planów. Jednocześnie pragnę podkreślić, że są pewne elementy budżetu zadaniowego wykorzystane w kontroli zarządczej, która również opiera się na celach i miernikach.

Aby rozwiać wątpliwości pana posła, wyjaśnię sprawę usterek, do których się odnosiłam, a które wskazała Najwyższa Izba Kontroli. Nie uważamy ich za usterki, to są działania zaplanowane, czasowo realizowane. Nie jest tak, że nie mamy pomysłu na to, jak budżet zadaniowy ma działać i jaki jest harmonogram jego wdrażania. Proszę państwa, jak wszystkie kraje na świecie wyciągamy wnioski z popełnianych błędów i potrafimy ulepszyć coś w następnym roku. Uważamy, że jest to proces, który nie został zakończony, co podkreśliliśmy na początku, co podkreśla również Najwyższa Izba Kontroli. Jeżeli wnioski uznamy za słuszne i poddamy analizie, usprawniamy ten proces. Słyszymy głosy parlamentu, choćby na temat grubości materiałów, które przedkładamy czy ich przejrzystości. Państwo również w czasie swych debat budżetowych zwracali uwagę, że jest to zbyt obszerne, że nie daje informacji, która jest dla państwa istotna. A jest to robione

po to, by efektywnie wydatkować środki publiczne, zawsze rozliczać z realizacji celów i przedstawiać takie informacje Wysokiej Izbie, jak też obywatelom, którzy są płatnikami podatków. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Mariusz Błaszczak (PiS):

Dziękuję bardzo. Pan prezes Wojciech Misiąg, proszę.

Wiceprezes NIK Wojciech Misiąg:

Dziękuję bardzo. Chciałem powiedzieć, że choć za chwilę będę polemizować z panią dyrektor, to tak naprawdę mamy ten sam cel, tylko jest kwestia tego, jak podchodzimy do tego, jak ten cel jest realizowany. Chciałem też zauważyć, że pani dyrektor powiedziała kluczową rzecz, tylko że ta kluczowa sprawa – o kulturze zarządzania, o tym że to trwa latami, to być może najważniejszy powód, dla którego oceniliśmy negatywnie to, co się dzieje. Po prostu obawiamy się bowiem, że taki tryb wdrażania, jak pan poseł Dziuba powiedział, rzeczywiście ostrzej niż mnie wypadało powiedzieć…

Jest pytanie, które sobie zadaliśmy, czy taki stan rzeczy, w którym budżet zdaniowy jako dokument istnieje, pokazuje powiązanie wydatków z celami, te cele są kwantyfikowane, ale naprawdę to chodzi zupełnie inaczej, czy przybliża nas to do tej wyższej kultury zarządzania, czy wręcz przeciwnie? Nasza obawa jest taka, że zaczyna tak się dziać niestety – i to nie tylko wniosek z omawianej kontroli, ale również z moich badań, które prowadziłem niezależnie wcześniej – że w tej chwili zrozumienie w administracji celu funkcjonowania budżetu zadaniowego jest być może mniejsze niż było po szkoleniach teoretycznych. Oni go bowiem nie widzą w działaniu. To jest ten pierwszy problem, na który chcieliśmy zwrócić uwagę, to jest kwestia taktyki działania. Ów budżet jest prezentacyjny, jeżeli pokazuje rzeczy, które się naprawdę nie dzieją. On pokazuje – mamy cel, jest on skwantyfikowany, mamy na to pieniądze. Obywatel powinien rozumieć, że oznacza to tyle, iż ktoś ustalił ten cel, wymyślił, jak mierzyć, czy cel ten jest realizowany, czy nie i do tego dobrał pieniądze, które są odpowiednie do tego, by ten wskaźnik uzyskać. Tak nie jest. Trochę sobie tę kulturę zaburzamy przez taki tryb wdrożenia.

Chciałem podkreślić, że poza tymi tak naprawdę drobiazgami, niewielkimi rzeczami, które poznajdowaliśmy w poszczególnych ministerstwach, bardzo oszczędnie posługiwaliśmy się w ocenach końcowych kryterium legalności. To, co pani dyrektor powiedziała na temat tego, co ma być w budżecie, od kiedy ma być skonsolidowany, to oczywiście święta prawda. Tylko że my zwracamy uwagę na coś innego. Dzisiaj struktura wydatków na ochronę zdrowia na przykład jest taka, że mamy ok. 5.000.000 tys. u Ministra Zdrowia i ponad 60.000.000 tys. w Narodowym Funduszu Zdrowia. Czy można ocenić wykonanie zadań publicznych z zakresu ochrony zdrowia, patrząc na budżet zadaniowy, w którym jest te 5.000.000 tys. ? Oczywiście, nie można. Będziemy się zastanawiali nad programami, jakie tam są, ale nie nad ochroną zdrowia jako taką. Znowu to znaczenie prezentacyjne przy takiej technice wdrażania jest nieco zakłócone.

Podobna kwestia jest z rezerwami. Znowu, oczywiście, nie ma prawnego obowiązku dokonywania korekt w układzie zadaniowym budżetu po zmianach, np. po rozdysponowaniu rezerw. Tylko co to oznacza? Popatrzmy na to z pozycji zwykłego obywatela. On na początku widzi, że jest pewne zadanie, zostało na nie przyznane ileś tam pieniędzy i ustalono pewien miernik wykonania tego zadania. Potem dowiaduje się, że w toku wykonywania budżetu wydatki na to zadanie zostały zwiększone o 2.000.000 tys. zł. I pyta, a jaki jest teraz wskaźnik wykonania, co teraz zamierzacie zrobić? To samo, co do tej pory. To co? Wiedzieliście, że dostaniecie te 2.000.000 tys.? No nie wiedzieliśmy, bo to będzie dopiero w trakcie budżetu. To prawdopodobnie na początku ten wskaźnik był nieosiągalny i mógł zostać osiągnięty dopiero po podziale rezerwy. Związek między wydatkami i celami, które mamy osiągnąć, zrywa się przy takim podejściu. Nie jest w pełni czytelny.

Chciałem również zwrócić uwagę na to, że pani dyrektor powiedziała, iż obowiązek z art. 175 analizy efektywności pojawi się dopiero w roku późniejszym. Otóż, chciałem zwrócić uwagę, że ustawa o finansach publicznych od początku, gdy została uchwalona – a to jest przecież w dodatku przepis przepisany z poprzednich ustaw – zawiera art. 44, który, zanim został wprowadzony budżet zadaniowy formalnie, nakazywał badanie

efektywności każdego wydatku, każdego pojedynczego wydatku, i to z punktu widzenia osiąganych efektów. I budżet zadaniowy, to podejście zdaniowe, to takie myślenie: „jak dokonujesz wydatku, to pomyśl, czemu to służy, czy to przybliża nas do celu", mamy wpisane w naszą ustawę o finansach publicznych od dawna.

Analiza sprawozdania. Nam nie chodzi o to, czy jest sprawozdanie, czy nie. Pani powiedziała, że wprowadzamy sprawozdanie półroczne. Dzisiaj jest sprawozdanie roczne, ale rząd od budżetu za rok 2010 i 2011 opublikował sprawozdanie z wykonania budżetu w układzie zadaniowym. Nas to interesowało. To co uznaliśmy za nieprawidłowe choćby z punktu widzenia rzetelności, to to, że mimo iż część wskaźników nie była wykonana, mimo że były rozbieżności również w wydatkach, nie zobaczyliśmy analizy przyczyn. Jak powiedziałem, to nie jest żadnym naruszeniem prawa, a być może nawet minister, który nie wykonał zapisanego wskaźnika, powinien być dobrze oceniony i działał prawidłowo, ale to się powinno wyjaśnić. Sprawozdanie nie jest po to, żeby zostało opublikowane, ale po to, żeby z niego próbować wyciągnąć pewne wnioski.

Z vacatio legis jest tak, że… Pani powiedziała, że np. wprowadzenie obowiązku rachunkowości w ujęciu zadaniowym zostało przesunięte na rok 2012… Proszę? Zaplanowano na rok 2012, żeby dać czas na przygotowanie. Zgoda, tylko że wcześniej zostały opublikowane rządowe dokumenty zawierające liczby, które dopiero z takiej rachunkowości mogą być rzetelnie obliczone. Za 2010 rok jakoś zrobiono układ zadaniowy, za 2011 r. jakoś go parlamentowi przedstawiono. Znowu więc powstaje pewna wątpliwość, jak oni to zrobili. Czy wiemy, jak to zrobili, skoro dopiero dwa lata później pojawił się obowiązek formalny prowadzenia rachunkowości w takim układzie, który dawałby te wyniki? To są nasze wątpliwości dotyczące sposobu wdrażania.

Chciałbym też zwrócić uwagę państwa na to, że w informacji, którą przedstawiliśmy, jest na końcu część zawierająca streszczenie, dość daleko idące, że tak powiem. To jest bardzo mocno skondensowana treść kilkugodzinnej dyskusji, jaką 11 stycznia odbyliśmy, już w zasadzie po zakończonej kontroli z osobami zaproszonymi do wyrażenia opinii o naszych ustaleniach z tej kontroli. Pragnę zwrócić uwagę, że ton tych wypowiedzi jest w istocie rzeczy bardzo podobny, a były to osoby różnie usytuowane w systemie finansów publicznych, patrzące na temat z różnych stron, mające doświadczenia albo bardziej praktyczne, albo bardziej teoretyczne, ale w istocie rzeczy mówiące jednym głosem.

I jeszcze, odpowiadając panu posłowi Czartoryskiemu na pół pytania, które zadał, bo cała odpowiedź jest strasznie trudna, jak ułatwić wdrożenie? Kilkakrotnie co najmniej, raz w sposób bardziej bezpośredni, raz nie, podkreślono tu rolę społeczeństwa obywatelskiego. Analiza doświadczeń zagranicznych jest taka, że budżet zadaniowy bardzo dobrze się wdrażał tam, gdzie społeczeństwo obywatelskie było bardzo rozwinięte i naciskało na administrację oraz tam, gdzie administracja zaczęła stosować go jako narzędzie zarządzania, bo wtedy sama administracja się przekonała, że dostała dobry instrument do ręki. Te dwa warunki byłyby ważne. Znaczy, na jeden administracja sama nie ma wpływu, ale wielokrotnie podkreślałem i podkreślam nadal, że to niesłychanie ważne dla tego, by następowały te procesy. Dlatego jest strasznie ważne, żebyśmy te wszystkie inicjatywy obywatelskie wspierali, państwo od Sejmu i my, żeby nie blokować dostępu do informacji publicznej instytucjom pozarządowym, bo one są w stanie wymusić ruch na administracji. To jest jeden z kluczowych czynników, które decydują o tym, czy ten budżet będzie wdrażany szybciej, czy będzie wdrażany wolniej.

I to właściwie tyle. My się kłócimy, jeśli można to tak nazwać, z Ministerstwem Finansów o technikę wdrażania, nie o to, czy to robić, czy nie. Jesteśmy przekonani, że niektóre ruchy wykonane po to, żeby coś szybko się stało, były niepotrzebne, bo tworzyły zamieszanie pojęciowe, ale nadal uważamy, że to musi iść dalej w kierunku wdrożenia budżetu zadaniowego. Co do 2012 roku, to pani Marcie mogę obiecać, że dostarczę wypisy z wypowiedzi pani profesor Lubińskiej mówiącej o roku 2012. Harmonogram, o którym pani mówi, nie jest formalnie ogłoszony, nie jest formalnym dokumentem rządowym. A jeszcze się postaram znaleźć jako prezent tę datę 2012 w pani publikacjach książkowych.

Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Mariusz Błaszczak (PiS):

Dziękuję bardzo. Czy ktoś z państwa chciałby jeszcze zabrać głos? Nie widzę. Zamykam dyskusję.

Komisja, jak rozumiem, przyjęła do wiadomości informację Najwyższej Izby Kontroli. Jest to informacja, która budzi wielki niepokój co do tego, co dzieje się z budżetem zadaniowym, ale będziemy, jak rozumiem, do tego wracać, Najwyższa Izba Kontroli także, a myślę, że nasza Komisja również.

Bardzo dziękuję.

Przechodzimy do realizacji drugiego punktu… Pan prezes? Proszę.

Wiceprezes NIK Wojciech Misiąg:

Jeśli można, prosiłbym o dwie minuty przerwy, ponieważ w tym drugim punkcie Najwyższą Izbę Kontroli będzie reprezentował pan wiceprezes Marian Cichosz.

Przewodniczący poseł Mariusz Błaszczak (PiS):

Proszę bardzo. Dwie minuty przerwy.

[po przerwie]

Przewodniczący poseł Mariusz Błaszczak (PiS):

Dzień dobry, witam serdecznie. Przechodzimy do realizacji drugiego punktu porządku obrad. Informacja Prezesa Najwyższej Izby Kontroli o wnioskach *de lege ferenda* wynikających z kontroli NIK z ostatnich dwóch lat. Witam bardzo serdecznie pana prezesa Mariana Cichosza ze współpracownikami i bardzo proszę pana prezesa o zabranie głosu.

Wiceprezes NIK Marian Cichosz:

Dziękuję. Panie przewodniczący, szanowni państwo, jak domyślam się, państwo posłowie dysponują materiałem pisemnym, który przekazaliśmy na ręce pana przewodniczącego jeszcze w marcu tego roku. Uwzględniając więc ten fakt, nie będę szczegółowo referował tematu, skupię się natomiast na spawach najbardziej istotnych, które oceniamy tak z naszego punktu widzenia.

Otóż, podobnie jak przy referowaniu wczorajszego tematu, dotyczącego zawiadomień składanych do organów ścigania przez Najwyższą Izbę Kontroli, poinformuję państwa, że formułowanie wniosków *de lege ferenda* jest bardzo istotnym obszarem działalności Izby, aczkolwiek nie podstawowym. Prowadząc różnego rodzaju kontrole w różnych obszarach życia publicznego, stykamy się z taka sytuacją, którą możemy określić w ten sposób, że istnieje złe prawo albo też – naszym zdaniem, oczywiście – są luki w prawie, które należy wypełnić. Stąd też potrzeba formułowania tych wniosków legislacyjnych. Będę mówił o dwóch latach, czyli dotyczy to lat 2010 i 2011. W ciągu tych dwóch lat Najwyższa Izba Kontroli sformułowała ogółem i przekazała do Sejmu RP 105 wniosków *de lege ferenda*; w tej liczbie 88 wniosków dotyczy nowelizacji ustaw, a 17 to wnioski o dokonanie zmian w rozporządzeniach.

Proszę państwa, jeżeli chodzi o skuteczność przedkładanych przez nas wniosków, czyli uwzględnienie w całości wniosków *de lege ferenda*, to jest ich 17, co stanowi 16 proc. ogółu. Z kolei 5 wniosków legislacyjnych przedkładanych przez NIK uwzględniono częściowo, pozostałe natomiast nie zostały zrealizowane, stanowi to 79 proc.

Tematyka, której dotykamy, przedkładając wnioski *de lege ferenda*, jest bardzo zróżnicowana. Zakładam, że państwo dysponują wykazem przedstawiającym zarówno obszar, który dostrzegamy, wymagający naprawy prawa, jak też stopień zrealizowania wniosków. Chciałbym zwrócić na jedną rzecz uwagę, mianowicie jeżeli mówimy o skuteczności wniosków, które formułujemy do państwa jako do posłów, to należy przypomnieć, że w ubiegłym roku zmienił się stan prawny (mam na myśli zmianę ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli) w kwestii, którą dzisiaj poruszamy. Mianowicie, w ustawie tej dodany został art. 11a, stanowiący, że Prezes Najwyższej Izby Kontroli może wystąpić do Marszałka Sejmu o skierowanie do Prezesa Rady Ministrów wniosku o zajęcie stanowiska wobec wynikających z kontroli wniosków dotyczących stanowienia lub stosowania prawa. To przepis nowy. Jeżeli zatem Prezes Najwyższej Izby Kontroli uzna, że w gradacji ważności wniosków przez nas sformułowanych są te najbardziej istotne, czyli te najważniejsze, i zawiedzie zwykła droga przekazywania przez nas wniosków czy

jej skuteczność, wybieramy wówczas ten tryb szczególny, który tutaj przypominam; mianowicie kierujemy taki wniosek oddzielnym pismem do pana Marszałka Sejmu, który z kolei kieruje sformułowany przez nas wniosek legislacyjny do pana premiera. I wtedy pan premier zobligowany jest do zajęcia stanowiska w tej kwestii, czyli oceny, czy dany wniosek sformułowany przez nas nadaje się do implementacji, czy też nie. Stanowisko pana premiera wraz uzasadnieniem zostaje przedłożone następnie panu Marszałkowi Sejmu i określony jest termin 60 dni od chwili otrzymania wniosku. Uznając w tym stanowisku potrzebę zmian w przepisach powszechnie obowiązującego prawa, określa się termin podjęcia prac legislacyjnych w zakresie tych zmian oraz organy odpowiedzialne za opracowanie projektu odpowiednich przepisów. Ta nowela naszej ustawy ma za zadanie poprawienie skuteczności przedkładanych przez nas wniosków.

W całości uwzględniono 16% wniosków *de lege ferenda*. Czy to dużo, czy mało? Wskaźnik jest na poziomie lat poprzednich, czyli nie odbiega zasadniczo od skuteczności, którą obliczaliśmy wcześniej. Naturalnie, że jako Najwyższa Izba Kontroli widzielibyśmy potrzebę uwzględnienia większej liczby wniosków. Powiem natomiast szczerze, że według mnie nie jest to sytuacja, która wymaga bicia na alarm. My prezentujemy swój punkt widzenia, kontrolny, który w zderzeniu ze stanowiskiem prezentowanym przez podmioty odpowiedzialne za regulację prawa w danej dziedzinie może ulec zmianie i zupełnie inaczej postrzegamy wtedy celowość zmiany prawa czy też wytworzenia nowych przepisów.

Na zakończenie tej części mojej wypowiedzi chcę powiedzieć, że staramy się poprawić też skuteczność formułowania wniosków *de lege ferenda* w czasie kontroli prowadzonych przez NIK czy też po kontroli – to jest najczęstszy moment formułowania wniosków. W przeszłości zdarzały się wnioski bardzo ogólnie sformułowane, mówiące, że należy coś poprawić w danej dziedzinie czy też należy coś zmienić, bardzo szeroko wnioski te były formułowane, bez precyzowania istoty rzeczy. Wspólnie z Departamentem Prawnym, który jest tu reprezentowany przez pana dyrektora Bogdana Skwarkę i pana radcę staramy się doprecyzować te sprawy, tak żeby wiadomo było, o co chodzi, żeby nie pozostawiać wielu wątpliwości, jeśli chodzi o istotę rzeczy. Wnioski ostatnio formułowane są już w formie nawet gotowych projektów przepisów, tak że cały czas doskonalimy też warsztat w tej dziedzinie. Bardzo nam zależy, żeby analiza materiału kontrolnego obejmowała coraz głębiej pewne kwestie, bo naprawdę gdy kontroluje się te obszary, czasami widać jak na dłoni – że tak się wyrażę – potrzebę zmiany prawa.

Przedkładając państwu tę informację, oczekujemy ewentualnych pytań bądź wypowiedzi, które wzbogacą temat.

Bardzo dziękuję.

Przewodniczący poseł Mariusz Błaszczak (PiS):

Dziękuję bardzo. Otwieram dyskusję. Czy ktoś z państwa posłów chciałby zadać pytanie? Nie widzę.

Panie prezesie, czy Najwyższa Izba Kontroli skorzysta z tego szczególnego trybu? To jest moje pytanie. Dziękuję.

Wiceprezes NIK Marian Cichosz:

Już odpowiadam, panie przewodniczący. Skorzystaliśmy na razie tylko raz. Chodzi o szereg zmian, które postulujemy w przepisach Prawa geologicznego i górniczego. Są to między innymi kwestie, które wynikły po kontroli prowadzonej przez Delegaturę Katowicką NIK w ubiegłym roku. Sformułowaliśmy tam szereg wniosków, postulatów legislacyjnych, a najgłówniejszy dotyczył modyfikacji w zapisie funduszu tworzonego specjalnie na likwidację kopalń. Kontrola nasza wykazała, że ten fundusz nie jest wykorzystywany, mówiąc najogólniej, racjonalnie, ale z tego powodu właśnie, że jest wada przepisów prawnych. Obecnie toczą się już prace i mam nadzieję, że znaczna część naszych postulatów będzie uwzględniona. W przyszłości, jeżeli będziemy dostrzegać wagę przepisów – bo w drobnych sprawach nie chcielibyśmy zawracać głowy ani panu marszałkowi, ani panu premierowi – będziemy z trybu tego korzystać.

Przewodniczący poseł Mariusz Błaszczak (PiS):

Dziękuję bardzo. Nie ma więcej pytań, tak? Nie słyszę, nie widzę. W związku z tym zamykam dyskusję.

Informuję, że Komisja przyjęła do wiadomości informację Najwyższej Izby Kontroli. Dziękuję panu prezesowi i państwu za obecność.

Trzeci punkt porządku obrad to sprawy bieżące. Czy ktoś w sprawach bieżących chciałby zabrać głos? Nie widzę.

Stwierdzam, że porządek dzienny posiedzenia został wyczerpany. Informuję, że protokół posiedzenia z załączonym pełnym zapisem jego przebiegu będzie do wglądu w sekretariacie Komisji w Kancelarii Sejmu.

Dziękuję państwu posłom, dziękuję naszym gościom. Zamykam posiedzenie.